

# **PERANAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH KABUPATEN HALMAHERA BARAT**

**Jembris T Mangar  
Jantje Mandey  
Burhanuddin Kiyai**

## **Abstract:**

This study aims to determine the role of the Regional Planning Board in the preparation of medium-term development plan West Halmahera. To answer the research problem, then apply the descriptive method with qualitative approach, then seven (7) the informant set as a reference in the collection of data or information by interviewing one by one starting from the element of Regional Development Planning Board as many as five people, and two people from the Budget Team Local government (TAPD), then the data was analyzed using qualitative analysis techniques interactive model of Miles and Hubernann.

Based on the research results indicate that the role of BAPPEDA Halmahera can be seen from (1) Preparation of a preliminary draft RPJMD. (2) Preparation of a draft strategic plan on education. (3) The drafting of RPJMD. (4) Council planning (Musrenbang) medium term. (5) Preparation of the final draft RPJMD. (6) Determination of local regulation on RPJMD

Referring to some of the findings in this study, it is necessary to provide some suggestions as solutions to problems in this study, as follows: (1) Implementation of the good and the right of each stage of the preparation RPJMD (2) an increase in the number of qualified human resources and improve the quality existing human resources as well.

**Keywords:** *Role BAPPEDA in the preparation of medium-term development plan*

## **PENDAHULUAN**

Pembangunan adalah sebagai sebuah proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional, disamping, tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan. Dan pada hakekatnya pembangunan harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya, untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang lebih serba baik, secara material maupun spritual. Dan

pembangunan nasional pada hakekatnya adalah untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya dan bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur. Dan pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan pemerintah berkewajiban mengarahkan. Artinya, pelaksanaan pembangunan baru akan berhasil secara optimal apabila melibatkan seluruh masyarakat.

Sebagai suatu proses, pembangunan dilaksanakan secara terus menerus dan berkesinambungan. Kegiatan pembangunan dilakukan secara berencana, baik yang dilaksanakan pemerintah maupun dari masyarakat. Pembangunan meliputi segala aspek kehidupan dalam negara seperti politik,

ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan nasional baru akan berhasil bila semua pihak baik itu masyarakat, pemerintah dan setiap elemen dan badan dalam pembangunan.

Oleh karena itu, pembangunan masyarakat untuk mencapai cita-cita kemerdekaan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 haruslah diselenggarakan dengan seksama, efektif, efisien, dan terpadu. Tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut adalah untuk (1) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dari keempat tujuan ini, tiga di antaranya secara eksplisit menyatakan kualitas kehidupan yaitu butir pertama, kedua, dan ketiga yaitu kehidupan masyarakat yang terlindungi, sejahtera, dan cerdas. Sedangkan untuk distribusi dan pemerataan kualitas hidup tersebut dirumuskan dalam sila Kelima Pancasila yaitu “mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Intinya adalah keterlindungan, kesejahteraan, dan kecerdasan masyarakat, haruslah terdistribusi secara adil.

Ada dua arahan yang tercakup dalam perencanaan. Pertama, arahan dan bimbingan bagi seluruh elemen bangsa untuk mencapai tujuan bernegara seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Arahan ini dituangkan dalam rencana pembangunan nasional sebagai penjabaran langkah-langkah untuk mencapai masyarakat yang terlindungi, sejahtera, cerdas dan berkeadilan dan

dituangkan dalam bidang-bidang kehidupan bangsa: politik, sosial, ekonomi, budaya, serta pertahanan dan keamanan. Kedua, arahan bagi pemerintah dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan pembangunan nasional baik melalui intervensi langsung maupun melalui pengaturan masyarakat/pasar. Dan di dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan guna merealisasikan berbagai kebijaksanaan dan program yang secara formal merupakan tugas pokok pemerintah. Berbagai pelaksanaan program dan pencapaian sasaran pembangunan yang ada merupakan kegiatan yang bersifat antar sektor dan antar lembaga.

Di dalam melakukan pembangunan, setiap pemerintah daerah memerlukan perencanaan yang akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukan. Seiring dengan semakin pesatnya pembangunan bidang ekonomi, maka terjadi peningkatan permintaan data dan indikator pembangunan yang menghendaki ketersediaan data sampai tingkat kabupaten/kota. Data dan indikator-indikator pembangunan yang diperlukan adalah yang sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Kunci utama keberhasilan sebuah pembangunan terletak pada kualitas perencanaan pembangunan tersebut. Seorang pembuat rencana harus mampu untuk merumuskan pembangunan di berbagai sektor. Dengan demikian seorang pembuat rencana pembangunan dituntut untuk memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas dalam pembangunan sebuah daerah berdasar segala potensi

yang dimiliki oleh daerah tersebut. Sektor yang harus memperoleh perhatian dari seorang pembuat rencana mencakup sektor sumber daya alam yang terkandung di daerah tersebut, sektor sosial ekonomi serta sektor fisik dan infrastruktur.

Ketiga sektor ini haruslah dapat dikembangkan secara bersama atau setidaknya berurutan berdasar atas skala prioritas yang ditetapkan oleh pembuat rencana. Dalam pengembangan ketiga sektor tersebut, seorang perencana pembangunan dituntut untuk mampu melakukan analisa wilayah, manajemen prospek pembangunan, merencanakan serta membuat program yang layak untuk dijalankan, dan melaksanakan rencana, mengawasi serta mengevaluasi pelaksanaan rencana tersebut.

Sejak diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014 maka pemerintahan serta pembangunan yang sentralistik atau top down berubah menjadi suatu sistem yang desentralisasi. Dimana menurut UU tersebut daerah mempunyai kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan salah satunya kewajiban tersebut adalah mengurus dan mengatur masalah pembangunan. Dimana pembangunan merupakan proses perubahan dari kondisi yang kurang baik menjadi lebih baik dan atau dari yang belum ada menjadi ada.

Salah satu badan yang mempunyai peran sangat penting dalam perencanaan pembangunan adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dimana badan inilah yang akan membantu Kepala Daerah dalam menentukan kebijakan dibidang perencanaan

pembangunan daerah serta penilaian atas pelaksanaannya. Hal ini merupakan peranan yang sangat penting dalam setiap perencanaan pembangunan setiap daerah. Disamping itu, adapun yang menjadi tugas pokok dan fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) setelah revisi UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 dan terbitnya UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diantaranya adalah melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan kabupaten/kota terutama pada lintas batas untuk mencapai keserasian pembangunan daerah sesuai dengan tujuan rencana pembangunan jangka panjang, menengah dan tahunan.

Mekanisme rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kabupaten Halmahera Barat dikoordinasikan oleh BAPPEDA sebagai koordinator tunggal yang mempunyai peranan penting dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan sesuai dengan tugasnya membantu Kepala Daerah dalam menentukan kebijaksanaan dalam perencanaan pembangunan. Dan hal ini adalah hal yang paling penting dalam pembangunan suatu daerah untuk mencapai apa yang menjadi tujuan daerah tersebut.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dituntut kemampuannya untuk menjalankan fungsi koordinasi perencanaan pembangunan daerah dengan seluruh SKPD dalam jajaran Pemerintahan Kabupaten Halmahera Barat, guna terwujudnya sistem perencanaan pembangunan yang baru yang bersifat menyeluruh, terpadu,

sistematik dan tanggap terhadap perubahan zaman serta pelaksanaan pembangunan secara serasi, terpadu dan sinergi.

Fungsi Koordinasi oleh BAPPEDA dilakukan dalam hal koordinasi penyusunan dokumen perencanaan. Koordinasi dilakukan instansi vertikal maupun SKPD lain. Koordinasi yang dilakukan adalah koordinasi penyusunan rencana yang memuat kebijakan, program dan kegiatan terkait pelaksanaan pembangunan daerah lima tahun kedepan. Disinilah peran strategis BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat dalam mengakomodir masukan baik dari SKPD, Masyarakat, maupun stakeholder lain (Dewan Riset Daerah). Tanpa mendapat dukungan dan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan tersebut maka pembangunan tidak mungkin dapat berjalan dengan lancar dan sesuai dengan yang telah direncanakan. Adapun posisi masyarakat adalah obyek sekaligus subyek pembangunan. Sebagai obyek, masyarakat adalah target pembangunan dimana setiap pembangunan ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup/kesejahteraan masyarakat. Disisi lain, masyarakat juga diharapkan partisipasi aktifnya dalam proses pembangunan karena masyarakat merupakan salah satu modal dasar pembangunan, terutama pada tahap perencanaan, adalah keikutsertaan masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan (mulai tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten) atau yang disebut sebagai perencanaan partisipatif, dengan pendekatan bottom-up planning.

Bila penyusunan RPJMD dilakukan dengan menggunakan pendekatan perencanaan partisipatif, maka sebelumnya naskah RPJMD disusun, terlebih dahulu perlu dilakukan penjaringan aspirasi dan keinginan masyarakat tentang visi dan misi serta arah pembangunan. Berdasarkan hasil penjaringan dengan masyarakat Kabupaten Halmahera Barat tersebut, maka BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat suda dapat mulai menyusun naskah awal (rancangan) dokumen RPJMD yang dibutuhkan. Kemudian rancangan terebut dibahas dalam Musrenbang untuk menerima tanggapan dari pihak yang peduli dan berkepentingan dengan pembangunan seperti toko masyarakat, para toko *Lembaga Sosial Masyarakat* (LSM) dan lain-lain, naskah RPJMD akhir dapat disusun oleh BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat setelah memasukan semua kritikan atau usul perbaikan yang diperoleh dari musrenbang tersebut.

Sering kali terjadi bahwa arah pembangunan daerah Kabupaten Halmahera Barat yang dirumuskan dalam RPJMD sebelumnya ternyata kurang realistis bilamana dibandingkan dengan kondisi rill daerah Kabupaten Halmahera Barat yang terdapat pada saat sekarang. Hal ini terjadi karena visi dan misi Kepala Daerah sebelumnya terlalu *ambisius* atau *kurang konkret*. Karena penyusunan RPJMD harus didasarkan pada visi dan misi Kepala Daerah terpilih, maka hal tersebut akan cenderung menyebabkan RPJMD yang disusun menjadi kurang layak sehingga pelaksanaannya juga menjadi sulit dan tidak realistis.

Arah pembangunan yang kurang realistis tersebut dapat pula terjadi karena target-target pembangunan yang ditetapkan dalam dokumen RPJMD ternyata terlalu tinggi dan tidak sesuai dengan kemampuan daerah Kabupaten Halmahera Barat. Alasannya jelas karena sesuai dengan perhitungan kebutuhan investasi yang didasarkan rumus *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR), target pembangunan yang tinggi hanya akan dapat dicapai dengan melakukan nilai investasi yang juga besar. Sedangkan investasi yang besar hanya dimungkinkan bilamana kondisi keuangan daerah Kabupaten Halmahera Barat cukup baik dan iklim investasi sangat kondusif sehingga investor swasta tertarik untuk melakukan penanaman modal pada daerah Kabupaten Halmahera Barat.

Sampai saat ini juga masih dirasakan adanya kelemahan teknis yang terdapat pada penyusunan RPJMD, khususnya pada daerah Kabupaten Halmahera Barat. Hal ini terutama disebabkan karena tenaga perencana (*planners*) yang terdapat pada daerah Kabupaten Halmahera Barat umumnya masih sangat terbatas baik jumlah maupun kualitasnya dibandingkan dengan yang terdapat di provinsi. Aparatur yang ada umumnya adalah tenaga administrasi yang kebanyakan tidak mempunyai keahlian khusus dalam bidang perencanaan pembangunan khususnya dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat.

Akibat dari keterbatasan jumlah dan kualitas tenaga perencana yang terdapat pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Halmahera Barat tersebut,

maka tidak dapat disangkal bahwa pada umumnya kualitas dan kelayakan dokumen RPJMD masih rendah. Kondisi ini yang demikian selanjutnya menyebabkan masih banyaknya dialami berbagai permasalahan dan kendala dalam pelaksanaan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat. Akibatnya, upaya pemerintah daerah untuk mendorong proses pembangunan pada daerah Kabupaten Halmahera Barat masih belum dapat dilakukan secara optimal.

Sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu, keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran adalah merupakan persyaratan penting untuk dapat menjamin terlaksananya semua program dan kegiatan pembangunan daerah Kabupaten Halmahera Barat sesuai dengan apa yang direncanakan dalam RPJMD semula. Bila konsistensi ini tidak dapat dijaga, besar kemungkinan apa yang telah direncanakan berbeda dengan apa yang dapat dilaksanakan karena pelaksanaan pembangunan daerah Kabupaten Halmahera Barat sangat ditentukan oleh pengalokasian anggaran untuk membiayai program dan kegiatan yang telah ditetapkan. Karena itu, sebagaimana diungkapkan dalam Ilmu Perencanaan Pembangunan bahwa keterpaduan antara "*Planning, Programming and Budgeting*" sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan dari RPJMD Kabupaten Halmahera Barat.

Kenyataan dalam praktik memperlihatkan bahwa keterpaduan antara perencanaan dan anggaran ini masih belum dapat diwujudkan secara baik dan konsisten. Walaupun keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran ini telah diamanatkan oleh

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ternyata sebegitu jauh masih sering terjadi apa yang terdapat dalam penyusunan RPJMD, masih banyak yang tidak sama dengan apa yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Akibatnya apa yang direncanakan cenderung tidak sama dengan apa yang dilaksanakan tentunya adalah yang dananya tersedia dalam anggaran. Dengan demikian terlihat bahwa inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran akan menyebabkan timbulnya perbedaan antara apa yang direncanakan dengan yang dapat dilaksanakan dalam proses RPJMD Kabupaten Halmahera Barat.

Kegagalan rencana dapat pula disebabkan oleh struktur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sendiri, baik yang tergabung dalam BAPPEDA maupun yang berada pada unit-unit perencanaan yang terdapat pada masing-masing dinas dan instansi daerah Kabupaten Halmahera Barat atau yang dewasa ini disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Alasannya adalah struktur BAPPEDA tersebut juga akan cenderung mempengaruhi kualitas dan tingkat operasionalisasi dari dokumen perencanaan khususnya RPJMD yang dapat disusunnya.

Berlainan dengan instansi pemerintah daerah umumnya yang tugas pokok dan fungsinya adalah memberikan pelayanan publik, BAPPEDA sebenarnya mempunyai tugas yang berbeda. Sesuai dengan namanya dan mengacu pada Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, maka tugas pokok dan fungsinya

BAPPEDA meliputi: (a). menyusun dokumen perencanaan pembangunan, (b) melaksanakan proses penetapan dokumen perencanaan, dan (c) melakukan pengendalian (*monitoring*) dan evaluasi pelaksanaan rencana. Tugas pokok dan fungsi terbut memerlukan keahlian dan kompetensi ilmu tersendiri yang bersifat professional yaitu dalam *Ilmu Perencanaan Pembangunan Daerah*.

Bila tugas pokok dan fungsi BAPPEDA adalah seperti tersebut di atas, maka seharusnya besar (sekitar 60-70%) dari aparatur yang bekerja pada BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat adalah tenaga perencana (*Planner*). Sisanya adalah merupakan pegawai administrasi yang berfungsi untuk mendukung tugas pokok dan fungsi perencanaan pembangunan tersebut. Akan tetapi, kenyataan yang terdapat pada BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat dewasa ini adalah bahwa sebagian besar dan bahkan hampir semua aparatur yang bekerja pada BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat merupakan pegawai administrasi.

Akibat dari kondisi yang demikian, kebanyakan dari tugas dan pekerjaan BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat dilaksanakan dengan menggunakan tenaga konsultan atau tenaga ahli dari perguruan tinggi setempat misalnya dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat. Dari segi peraturan dan ketentuan berlaku tidak ada yang salah dengan cara kerja yang demikian. Tetapi konsultan dan tenaga ahli perguruan itu sendiri juga mempunyai kelemahan sendiri yaitu umumnya tidak mempunyai pengalaman yang cukup praktik pelaksanaan perencanaan, karena

memang mereka tidak bekerja di BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat. Kondisi demikian selanjutnya menyebabkan dokumen RPJMD yang disusun oleh BAPPEDA, menjadi kurang operasional, walaupun secara keilmuan suda cukup baik.

Akan tetapi, walaupun secara teknis, dokumen RPJMD yang disusun suda cukup layak, namun demikian pelaksanaannya dalam masyarakat masih mungkin dapat mengalami kegagalan karena banyaknya kelemahan dan kendala yang terdapat pada BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat tersebut sebagai aparat yang menyusun rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) tersebut. Dengan kata lain, hambatan yang terjadi dalam penyusunan perencanaan tersebut adalah disebabkan oleh karena kegagalan BAPPEDA bersangkutan (*Government Failures*) dalam proses penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat.

Kenyataan selama ini menunjukan bahwa sampai saat ini ternyata belum terdapat keterpaduan antara BAPPEDA dengan SKPD lainnya, dikarenakan masih kentalnya sifat dan pandangan “ego sektoral” dimana masing-masingnya menganggap dinas atau instansinya yang paling penting karena didorong oleh adanya berbagai kepentingan pribadi dan institusi dalam proses penyusunan RPJMD. Sebenarnya semua kegiatan dinas dan instansi tersebut adalah sangat penting, tetapi prioritas terpaksa dilakukan untuk menyesuaikan dengan visi dan misi pembangunan yang disepakati dan kondisi dana yang tersedia sesuai kebutuhan dalam pelaksanaan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat.

Dalam rangka mendorong dan mewujudkan keterpaduan antara pelaku penyusunan RPJMD tersebut, maka perencanaan pembangunan bertujuan dan berfungsi sebagai alat koordinasi terhadap penyusunan RPJMD yang dilakukan oleh BAPPEDA dan instansi lainnya guna dapat mencapai sasaran pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam rencana. Dalam kaitan dengan hal ini, koordinasi antara BAPPEDA dengan seluruh jajaran SKPD menjadi sangat penting sekali dengan mempedomani apa yang telah ditetapkan dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat. Wadah yang dapat dimanfaatkan untuk pelaksanaan koordinasi ini adalah forum *musyawarah perencanaan pembangunan* (Musrenbang) yang di lakukan secara berkala.

Fungsi koordinasi dalam penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) secara optimal adalah masih terbatasnya kemampuan aparat perencanaan (*Planners*) yang terdapat pada BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat umumnya masih sangat terbatas baik jumlah maupun kualitasnya, partisipasi instansi terkait belum terlaksana dengan baik dan hasil-hasil rapat koordinasi perencanaan belum sepenuhnya dilaksanakan secara konsisten sehingga mempengaruhi proses penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat, dan pada pelaksanaan RPJMD nantinya atau *output* dari perencanaan tersebut pastinya akan berdampak tumpang tindihnya proyek/program pada lokasi yang sama serta adanya program-program masyarakat yang tidak berjalan dengan baik, karena tidak adanya koordinasi

seperti perbaikan pendidikan serta pelayanan kesehatan dan adanya beberapa program pembangunan fisik yang gagal khususnya di Kabupaten Halmahera Barat berkaca dari RPJMD sebelumnya dan realisasi pembangunan yang tidak nampak, peranan BAPPEDA hanya sebagai pembina namun proyek/program tersebut tidak perlu asistensi di BAPPEDA. Kondisi demikian ini adalah karena tidak didukung oleh perencanaan yang baik, sehingga banyak program-program pembangunan lima tahun kedepan tidak mencapai tujuannya dan mengakibatkan tidak efisiensinya dana-dana pembangunan atau tidak mencapai target yang diharapkan.

### **Konsep Peranan**

Secara umum, pengertian peranan adalah kehadiran didalam menentukan suatu proses keberlangsungan (Hari Soegiman, 1990:2) sementara itu menurut Grass, Mason dan Mceachern yang dikutip dalam buku pokok-pokok pikiran dalam sosiologi karangan David berry (1995:100) mendefinisikan peranan sebagai perangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu atau kelompok yang menempati kedudukan sosial tertentu.

Selanjutnya Menurut Doughter & Pritchard tahun 1985 (dalam Bauer 2003: 55) teori peranan ini memberikan suatu kerangka konseptual dalam studi perilaku di dalam organisasi. Mereka menyatakan bahwa peranan itu “melibatkan pola penciptaan produk sebagai lawan dari perilaku atau tindakan.” Lebih lanjut Doughter & Pritchard tahun 1985 (dalam Bauer 2003: 56) mengemukakan bahwa relevansi suatu peranan itu akan bergantung pada penekanan peranan

tersebut oleh para penilai dan pengamat, terhadap program atau outcome yang dihasilkan. Dalam hal ini strategi dan struktur organisasi juga terbukti mempengaruhi peranan dan persepsi peranan atau (*Role Perception*).

### **Konsep Pembangunan**

Menurut Sondang P. Siagian pembangunan adalah “suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembangunan bangsa (nation building). Sedangkan menurut Ginanjar Karta Sasmita memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.”

### **Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah**

Dalam perencanaan maupun pembangunan mempunyai arti yang berbeda. Perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatankegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu, sedangkan pembangunan adalah suatu proses perubahan dari kondisi yang kurang baik menjadi lebih baik dan atau dari yang belum ada menjadi ada.

Dengan demikian perencanaan pembangunan merupakan tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksana kegiatan pembangunan (action plan). Karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat



implementatif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan).

## **METODE PENELITIAN**

Pada penelitian ini peneliti menggunakan jenis metode penelitian Deskriptif Kualitatif. Peneliti melakukan penelitian di Kabupaten Halmahera Barat dengan objek penelitian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Halmahera Barat.

Sumber data atau informan dalam penelitian ini diambil dari berbagai unsur yaitu: Kepala BAPPEDA, Sekretaris BAPPEDA, Kepala-Kepala Bidang BAPPEDA, dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kabupaten Halmahera Barat guna memberikan penilaian terhadap peranan atau kinerja dari BAPPEDA. Adapun jumlah sumber data atau informan dalam penelitian ini adalah sebanyak 7 orang

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik wawancara dimana wawancara merupakan pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang telah diperoleh sebelumnya. Peneliti melakukan wawancara dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka dengan informan yakni staf BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), yang merupakan proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan menggunakan pedoman wawancara serta beberapa topik yang telah disertakan oleh peneliti.

Dalam penelitian ini peneliti mengambil metode atau teknik dokumenter, dimana metode tersebut adalah teknik pengumpulan data dan

informasi melalui pencarian dan penemuan bukti-bukti. Metode dokumenter ini merupakan metode pengumpulan data yang berasal dari sumber non-manusia. Dokumen berguna karena dapat memberikan latar belakang yang lebih luas mengenai pokok penelitian. Dokumen dan arsip mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan fokus penelitian merupakan salah satu sumber data yang paling penting dalam sebuah penelitian. Dokumen yang dimaksud peneliti adalah dokumen tertulis, laporan penelitian sebelumnya, tulisan-tulisan ilmiah tentang penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Halmahera Barat.

Teknik analisis data yang digunakan ialah analisis kualitatif. Dalam hal ini metode atau teknik analisis data yang digunakan ialah model analisis interaktif dari Miles dan Huberman. Proses analisis data model interaktif diawali dengan kegiatan mempelajari dan menelaah data dan dilanjutkan dengan reduksi data dengan jalan melakukan abstraksi. Reduksi data ini berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung dan dilanjutkan setelah data terkumpul. Data-data yang telah direduksi kemudian dibuat kategori dan selanjutnya dibuat penafsiran dan interpretasi data. Langkah terakhir analisis data kualitatif adalah membuat kesimpulan atau verifikasi (Rohidi dan Mulyarto, 2002).

## **PEMBAHASAN**

Peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai pelaksana atau koordinator tunggal dalam penyusunan RPJMD maka BAPPEDA mempunyai peranan:

- Menyiapkan rencana awal RKPD dalam hal ini menyiapkan rancangan awal RKPD BAPPEDA mempunyai peran yang sangat penting. Karena rancangan awal inilah yang akan digunakan sebagai dasar dalam RPJMD hingga nantinya RPJMD menjadi Perda.

Hal ini dikuatkan dengan hasil wawancara dengan informan kunci:

*“Peranan BAPPEDA dalam RPJMD yang paling utama dalam penyusunan rancangan awal. Dimana sudah jelas tugas BAPPEDA di utamakan dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatakan Tugas BAPPEDA adalah menyusun rancangan awal RPJMD. dimana dalam rancangan awal ini BAPPEDA merumuskan penjelasan visi dan misi serta mengelolanya sesuai dengan data dan informasi mengenai Kabupaten Halmahera Barat.*

Maka dalam hal ini BAPPEDA harus menghimpun data mengenai informasi Kabupaten Halmahera Barat, dimana nantinya data dan informasi tersebut digunakan untuk merumuskan visi dan misi Kepala Daerah. Data dan informasi perencanaan daerah harus dikompilasi secara terstruktur berdasarkan aspek geografi dan demografi, aspek pelayanan umum, dan aspek daya saing daerah. Hal ini dilakukan untuk memudahkan pengolahan serta analisa secara sistematis yang digunakan sebagai bahan analisa guna memberikan perkembangan tentang gambaran kondisi umum daerah sekarang

kurangnya 5 (lima) tahun sebelumnya.

Hal penting lainnya yang perlu diperhatikan yaitu bahwa pengolahan data dan informasi tidak dilakukan hanya disaat dimulainya perencanaan, tetapi kegiatan ini harus berlangsung terus menerus setiap hari, seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berhubung pengolahan/tersedianya data dan informasi yang akurat merupakan salah satu kelemahan atau kurang mendapat perhatian hamper diseluruh lingkungan, maka dilingkup SKPD perlu ditingkatkan/ ditumbuh kembangkan kesadaran betapa pentingnya data dan informasi utamanya untuk penyusunan rencana pembangunan daerah.

Untuk efektifitas dan efisiensi pengolahan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah yang disiapkan, tim penyusun harus menyusun terlebih dahulu hasil pengolahan data dan informasi yang diperlukan kedalam kertas kerja (worksheet), bias dalam bentuk grafis maupun dalam bentuk table. Tidak semua data dan informasi dapat disajikan dalam dokumen RPJMD, karena tergantung pada urgensi data dan informasi apa saja yang paling signifikan sesuai dengan kebutuhan berdasarkan sistematika penulisan RPJMD yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Data dan informasi perencanaan pembangunan daerah dimaksud mencakup data dan informasi gambaran umum kondisi daerah serta

data dan informasi gambaran pengelolaan keuangan daerah.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat melaksanakan penyusunan rancangan awal dengan baik, karena rancangan tersebut telah dibawa dalam musrembang RPJMD yang telah dilaksanakan sebelumnya.

- Menghimpun Laporan setiap SKPD

Dalam penyusunan rancangan awal RPJMD BAPPEDA juga menghimpun laporan dari setiap SKPD dengan cara membuat rancangan awal RPJMD. dimana muatan rancangan awal RPJMD menjadi pedoman bagi setiap SKPD dalam penyusunan Rensra SKPD. Kemudian menetapkan batas waktu pengumpulannya lalu BAPPEDA menerima laporan dari setiap Dinas tentang rancangan Renstra-SKPD yang akan dilaksanakan.

Dalam melaksanakan hal ini BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat mengadakan rapat atau pertemuan yang disebut dengan rapat koordinasi. Sehingga dapat dipahami bahwa menghimpun laporan dari SKPD sebagai salah satu peran BAPPEDA suda dilaksanakan, meskipun dalam pelaksanaan ini koordinasi antara BAPPEDA dan juga SKPD kurang.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan informan yang menyatakan bahwa kurangnya kemampuan SDM yang ada. Padahal pelatihan yang diberikan sudah dangat banyak, namu kembali kepada individunya masing-masing.

- Menyatukan kegiatan

Menyatukan kegiatan dalam perencanaan pembangunan terdiri dari aspek-aspek penyatuan kegiatan, kesatuan sasaran dan kesepakatan target dalam penyusunan RPJMD.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukan bahwa BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat telah mengarahkan kegiatan, sasaran, berdasarkan tujuan yang telah disepakati bersama yakni visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih. Walaupun dalam hal ini sesungguhnya masih terdapat masalah dimana masih ada beberapa SKPD yang melihat hal lain yang akan dikerjakan dalam program kegiatan mereka. Namun dalam hal ini BAPPEDA berusaha kembali mengarahkan pandangan SKPD tersebut kepada visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih tersebut. Hal tersebut masih sering dijumpai, namun sejauh ini masih bias diatasi oleh pihak BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat dalam peranannya dari aspek menyatukan kegiatan, sasaran ataupun pandangan dari setiap SKPD berhasil dan dapat dilaksanakan dengan baik.

- Saling Tukar Informasi

Saling tukar informasi yang dikoordinasi oleh BAPPEDA berkaitan dengan aspek-aspek membuat surat edaran untuk menghadiri rapat, mengadakan

inspeksi lapangan dan meminta laporan-laporan kerja.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa BAPPEDA dalam kegiatan saling tukar menukar informasi sudah berjalan cukup baik meskipun ada temuan menurut informan SKPD yang masih memiliki sikap egoisme, dimana selalu menginformasi kepada SKPD hal-hal yang berkembang, mengundang SKPD jika ada hal yang ingin dibicarakan dan dibahas, meminta kepada SKPD data-data laporan yang diperlukan dalam penyusunan RPJMD tersebut.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa BAPPEDA dalam koordinasi dari aspek saling tukar menukar informasi sudah baik pelaksanaannya.

- Menyelenggarakan musrenbang RPJMD

Penyelenggaraan musrenbang RPJMD Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2016-2021 sudah dilaksanakan. Musrenbang RPJMD Kabupaten Halmahera Barat diikuti oleh Kepala daerah (Bupati), para anggota DPRD Kabupaten Halmahera Barat, SKPD, Sekda, LSM Ormas, Camat, Perangkat Desa, Toko Masyarakat, Toko Agama, terlebih khusus Organisasi perempuan dan lain-lain. Musrenbang merupakan bentuk dari visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih tahun 2016-2021 untuk membrika arah dan kerangka serta acuan dalam pelaksanaan program pembangunan 5 tahun kedepan.

Dan dalam pelaksanaan Musrenbang RPJMD Kabupaten Halmahera Barat, belum terlaksana secara maksimal, karena dipengaruhi dengan sikap ego sektoral dari masing-masing sehingga memperlambat proses penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat dan kehadiran dari SKPD yang notabnya hanya mengirimkan stafnya saja.

Hal ini diperkuat dengan wawancara dengan informan kunci yang mengatakan: *“Masih adanya ego sektoral antara BAPPEDA dengan SKPD lainnya yang menganggap instansinyalah yang paling penting yang perlu di prioritaskan lebih dulu sehingga mempengaruhi penyusunan RPJMD.”*

Hal ini menjadi satu kendala dan juga masalah yang dihadapi oleh BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat. Karena tugas mereka mengsterilkan situasi maupun kondisi dari proses musrenbang dalam penyusunan RPJMD tersebut sehingga musrenbang tetap berjalan sesuai koridor dan keingan bersama.

Dengan demikian BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat telah melaksanakan peranannya dalam hal melaksanakan Musrenbang yang dimulai dari penyusunan persiapan sampai dengan terlaksananya Musrenbang tersebut meski ada kendalah seperti permasalahan di atas.

- Menyusun rancangan akhir RPJMD berdasarkan hasil Musrenbang

Rancangan akhir musrenbang RPJMD dirumuskan berdasarkan

berita acara kesepakatan hasil musrenbang. Rancangan akhir RPJMD yang telah disempurnakan dengan kesepakatan hasil musrenbang RPJMD, selanjutnya dibahas dengan seluruh kepala SKPD untuk memastikan bahwa program pembangunan jangka menengah terkait dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing telah disempurnakan dengan hasil musrenbang dan ditampung dalam rancangan akhir RPJMD.

Dan setelah diadakanya musrenbang maka tugas dari BAPPEDA adalah menyusun rancangan akhir RPJMD tersebut, dimana hasilnya dari rancangan itu merupakan kesepakatan dalam musrenbang. Dan nantinya rancangan akhir RPJMD diajukan kepada kepala daerah untuk meminta persetujuan dikonsultasikan kepada Gubernur untuk rancangan akhir RPJMD kabupaten/kota.

Hal ini telah dilaksanakan oleh BAPPEDA sehingga masuk ketahapan selanjutnya dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat.

- Penetapan Peraturan Daerah tentang RPJMD

Dalam penetapan Peraturan Daerah tentang RPJMD BAPPEDA hanya memberikan hasil penyusunan rancangan akhir dari RPJMD kepada Kepala Daerah Kabupaten Halmahera Barat. Dan nantinya Kepala Daerah yang akan menyusun Peraturan Daerahnya dan mengesahkan RPJMD tersebut.

Hal ini juga akan ditinjau kembali oleh Badan Legislatif/DPRD sebelum disidang paripurna. Dan dalam RPJMD Kabupaten Halmahera Barat saat ini suda di Perdakan sesuai dengan hasil wawancara dengan informan bahwa RPJMD suda selesai dan tinggal menjalankan saja apa yang suda atur atau direncanakan dalam RPJMD tersebut

- Kendala yang dihadapu oleh BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat

Dalam melaksanakan setiap peranannya dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat BAPPEDA menghadapi berbagai kendala baik dari internal BAPPEDA sendiri dan juga dari eksternal. Dimana kendala yang dihadapi oleh BAPPEDA itu sendiri adalah:

- Kurangnya kualitas sumber daya manusia yang mempuni dan memadai dalam melakukan perencanaan
- Keterbatasan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM)
- Belum mantapnya koordinasi antara bidang-bidang.
- Rendahnya koordinasi SKPD dengan BAPPEDA Kabupaten Halmahera Barat.

## **PENUTUP**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis kemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka pada bab ini penulis akan mengambil beberapa kesimpulan dan saran sebagai langkah terakhir hasil penelitian ini.

## Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Bahwa penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Halmahera Barat diawali dengan penyiapan rancangan awal RPJMD, kemudian penyiapan rancangan Renstra-SKPD, kemudian penyusunan rancangan RPJMD, kemudian pelaksanaan Musrenbang RPJMD, kemudian penyusunan rancangan akhir RPJMD, dan yang terakhir adalah penetapan peraturan daerah tentang RPJMD. dan dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat juga melalui pendekatan politik, teknokratik dan partisipatif. Namun dalam hal pelaksanaannya belum seutuhnya dapat dilaksanakan dengan baik, masih banyak kekurangan.
- Peranan BAPPEDA dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat dapat dilihat dari penyusunan rancangan awal, pengumpulan laporan SKPD, penyelenggaraan Musrenbang, penyusunan rancangan akhir dan penetapan peraturan daerah.
- Dalam penyusunan RPJMD Kabupaten Halmahera Barat masih menghadapi banyak masalah dan kendala, dimana masalah kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang ada di BAPPEDA sendiri, tanggung jawab kerja yang dinilai masih kurang, kurangnya kualitas SDM dikarenakan minim pemahaman terhadap pelaksanaan tugas dalam setiap

penyusunan RPJMD hingga, Lemahnya koordinasi antara BAPPEDA dengan jajaran SKPD yang ada di Kabupaten Halmahera Barat.

## Saran

Berdasarkan kesimpulan penelitian diatas, maka penulis merekomendasikan beberapa saran sebagai berikut:

- Pelaksanaan yang baik dan tepat setiap tahapan penyusunan RPJMD sehingga nantinya penetapan Perda RPJMD tidak terhambat atau terlalu lama.
- BAPPEDA dan juga SKPD melaksanakan semua peranannya dengan disiplin dan tanggung jawab kerja untuk pelaksanaan setiap tahapan penyusunan RPJMD dan juga perlu adanya peningkatan jumlah SDM yang berkualitas dan meningkatkan kualitas SDM yang ada juga.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, S (2006), *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- J. Dwi Narwoko & Bagong Suyanto (2007). *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*. Jakarta: Kencana.
- Miftha Thoha (1990), *Aspek-Aspek Pokok Ilmu Administrasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah (2005), *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Rohidi dan Mulyarto (2002). *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI-Press.

Sjafriza (2015), *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.

Sugiyono (2006), *Metodologi Penelitian Administratif*, Bandung: Alfabeta.

Soekartawi (1990), *Prinsip-Prinsip Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Press.

Taylor dan Bogdan (1984). *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Bandung: Taristo`

W. Arthur Lewis (1994), *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Rineka Cipta.

Wrihatnolo, Randy R dan Riant Nugroho (2006), *Manajemen Pembangunan Indonesia (sebuah pengantar dan panduan)*, Jakarta: Rineka Cipta.

Sumber Lainnya:

Permen Nomor 54 Tahun 2010 tentang *Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*, Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2004 Tentang *Rencana Kerja Pemerintah*, Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang *Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal*, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Jakarta.